

0-802358

На правах рукописи

ДЖУСОЕВА ЛАРИСА ХАСАНОВНА

**ДОТАЦИОННОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА:
ФАКТОРЫ И ВОЗМОЖНОСТИ МИНИМИЗАЦИИ**

Специальность: 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Владикавказ, 2013

Работа выполнена в ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Токаев Нох Хасанбиевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры «Экономическая теория, прикладная экономика, менеджмент, бухгалтерский учет и финансы» ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет пищевых производств»
Татуев Арсен Азидович;

кандидат экономических наук, начальник отдела экономического анализа и прогнозирования Министерства экономического развития Республики Северная Осетия-Алания
Сланов Алан Эдуардович

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Северо-Кавказский горно-металлургический институт (государственный технологический университет)»

Защита состоится «8» июля 2013 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.248.04 по экономическим наукам при ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова» по адресу: 362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46, зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. Электронная версия автореферата размещена в сети Интернет на сайте университета: www.posu.ru и на сайте ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим направлять по адресу: 362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46. Директор диссертационного совета Д 212.248.04., ученому секретарю.

Автореферат разослан «7» июня 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук, доцент



М.А. Биганова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В процессе формирования ресурсного потенциала развития социально-экономической системы региона решающее воздействие на бюджеты регионов оказывает сложившаяся система доходной обеспеченности межбюджетных отношений. При этом результирующее значение регионального бюджета проявляется в координирующей функции экономического и социального развития региона.

В связи с тем, что возможности обеспечивать возмещение недостающих средств для сбалансированности бюджетов за счет мобилизации собственных резервов зависят от закрепленного вышестоящими властями круга полномочий по обеспечению бюджетных поступлений, региональным бюджетам длительный период времени не под силу самостоятельно устранить разрыв между расходными обязательствами и бюджетным доходным потенциалом. На практике в этих целях используется механизм равномерного распределения сформированных доходов в форме дотационной помощи.

Из вышеизложенного следует, что в целях достижения результативности и эффективности распределения бюджетных средств необходимо научное обоснование механизма регулирования дотационности сферы межбюджетных отношений. Решения теоретических и практических вопросов регулирования межбюджетных отношений и повышения самостоятельности региональных бюджетов на основе дотационности предопределили актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. В последние десятилетия были выполнены исследования, посвященные проблематике эффективности межбюджетного регулирования, а также практическим вопросам реализации принципов формирования доходов и расходов региональных бюджетов. Бюджетные исследования широко представлены в трудах Дж. Кейнса, У. Митчелла, Д. Хикса. Направления исследования проблематики бюджетного и налогового регулирования нашли воплощение в работах Дадашева А.З., Ермаковой Е.А., Дергачева В.А., Дмитриевой О.Г., Дробозиной Л.А., Игудина А.Г., Калининой О.В., Красильникова А.Ф., Козака А.Ю., Королева В.А., Куцури Г.Н., Лушина С.И., Мамедова О.Ю., Панскова В.Г., Родионовой В.М., Романовского В.М. и др.

Вопросам теории, методологии и организации межбюджетных отношений посвящено значительное количество научных работ: Акинина П.В., Аликаевой М.В., Брызгалина А.В., Врублевской О.Е., Глазьева С.Ю., Поляка Г.Б., Павловой Л.П., Панскова В.Г., Татуева А.А., Токаева Н.Х., Тиникашвили Т.Ш., Черника Д.Г., Шарпа У., Шнипера Р.А. и др.

Определенным вкладом в создание методологических основ перераспределения налоговых доходов явились труды Алиева Б.Х., Балацкого Е., Гала-

зовой С.С., Кузьменко В.В., Климанова В.В., Слепакова С.С., Шеховцова Г.Н., Швецова А.Н., Ясина Е.Г. и других авторов.

Вместе с тем до настоящего времени не достигнуто единство мнений относительно определения сущности понятий «региональный бюджет», «консолидированный бюджет», «дотационность бюджета», «бюджетная дотационность». В экономических исследованиях малонизученными остаются проблемы бюджетной дотационности регионов с учетом факторов и возможностей ее минимизации. Особую актуальность представляет дальнейшая разработка основ формирования межбюджетных отношений, в соответствии с которыми осуществляется предоставление межбюджетных трансфертов в согласовании с формами финансовой поддержки и расширении ее роли в экономически бездотационном развитии регионов.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является теоретическое и методологическое обоснование основ системы эффективных межбюджетных отношений, разработка новых направлений их дальнейшего совершенствования в части выявления факторов и возможностей минимизации дотационности регионального бюджета, что и определило необходимость решения следующих задач исследования:

- в теоретическом аспекте исследовать экономическую сущность и содержание экономической природы дотационности регионального консолидированного бюджета, уточнить источники и целесообразные формы ее реализации в системе развивающихся межбюджетных отношений, раскрыть особенности регулирующего воздействия в функциональном аспекте;

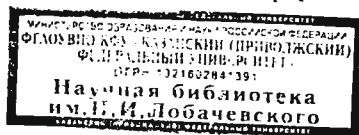
- уточнить роль и значение бюджетной консолидации в формировании доходов региональных бюджетов, формы и методы предоставления финансовой помощи региональным бюджетам и охарактеризовать подходы к оптимизации используемых средств в регулировании дотационности;

- провести анализ формирования доходов и расходования средств регионального бюджета и дать оценку эффективности применяемых методов предоставления межбюджетных трансфертов на основе систематизации факторов и возможностей минимизации дотационности;

- предложить методику оценки используемых в регионе бюджетных ресурсов, в том числе планируемых в качестве дотационных и получаемых бюджетных результатов;

- разработать предложения и рекомендации по повышению результативности функционирования системы межбюджетных отношений, что должно привести к сокращению дотационности регионального бюджета.

Объектом исследования является консолидированный бюджет РСО – Алания в разрезе особенностей разграничения бюджетных полномочий и осуществления межбюджетных отношений в форме дотационности.



Предмет исследования – отношения, связанные с формированием и особенностями функционирования региональных консолидированных бюджетов в условиях дотационной бюджетной практики.

Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК РФ (по экономическим наукам). Исследование выполнено в рамках Паспорта специальностей 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования; п. 2.8 Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов; п. 2.11 Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков; п. 2.18 Механизм распределения бюджетных средств.

Теоретико-методологическая основа исследования. При проведении исследования автор использовал законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания, постановления Правительства Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания, инструктивные материалы Министерства финансов Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания и Федеральной налоговой службы. Источниками информации явились научные работы отечественных ученых, содержащие важные аспекты исследуемой проблемы, публикации в периодической печати, аналитические и другие нормативные документы, регулирующие налоговую и бюджетную практику.

Решение поставленных задач определило необходимость применения в работе методов экономических исследований, объединенных системным подходом: аналитического, экономико-статистического, монографического, графического, логического, сравнительного, экономико-математического.

Информационно-эмпирическую базу исследования составили материалы Министерства финансов Российской Федерации и Республики Северная Осетия - Алания, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов Российской Федерации и РСО -Алания 2008-2012 гг., а также другие официальные и открытые к доступу источники информации.

Рабочая гипотеза исследования представлена выдвинутыми и обоснованными теоретическими положениями, согласно которым дотационные методы использования средств бюджетов имеют факторную обусловленность, ограниченную основу, а механизм их использования включает возможности минимизации бюджетных потерь.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Регион формирует собственный бюджет в определенных рамках, обусловленных имеющимися у него полномочиями, с одной стороны, и необ-

ходимость реализации проводимой в данном регионе экономической политики - с другой. Принцип бюджетной самостоятельности предполагает ответственность каждого уровня власти за результаты принимаемых решений, за выполнение законодательно установленных показателей бюджета. Определяющее значение имеет четкое разграничение в законодательстве полномочий всех уровней власти в сфере экономической и социальной политики. На этой основе возникают обязанности по удовлетворению конкретных бюджетных потребностей всеми уровнями управления и закрепления за ними прав по привлечению источников финансирования.

Дотационное использование бюджетных доходов по своей экономической природе возникает в связи с диспропорциями в региональном экономическом развитии, а его эффективность определяется мерой отлаженности системы межбюджетных отношений.

2. Территориальным бюджетам не всегда под силу самостоятельно устранить разрыв между своими расходными обязательствами и бюджетным потенциалом для их выполнения. В преодолении такой практики определяющая роль принадлежит используемому финансово – бюджетному механизму, в том числе включающему регулирующие функции дотационности перераспределяемых средств.

3. Самостоятельность регионального бюджета предполагает обеспечение расходных обязательств за счет собственных доходов и мобилизацию собственных резервов, и только в случае невозможности этого возникает необходимость помощи вышестоящих бюджетов. Важным является вывод о том, что используемые в настоящее время методы регулирования распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней негативно сказываются на заинтересованности и способности региональных органов власти на увеличение финансового и налогового потенциала из-за малозначительного количества и величины региональных налогов. Решение проблемы видится в расширении финансовых возможностей регионов в большей степени реализовывать самостоятельную экономическую политику, которая направлена на стимулирование инновационной активности предприятий. Для этого целесообразно увеличить состав региональных налогов, а так же расширить полномочия региональных властей в установлении обязательных элементов этих налогов, что будет дополнительным стимулом для них к созданию приращенного налогового потенциала.

4. Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы сопровождается рядом длительное время сохраняющихся причин возникновения, в связи с чем одномоментная децентрализация налоговых полномочий с целью обеспечения финансовой самостоятельности всех бюджетов невозможна. Что касается организации бюджетного процесса и эффективности

использования бюджетных средств, то основной инструментарий управления результатами в бюджетном процессе — это бюджетирование, ориентированное на результат. Данный принцип позволяет достичь следующих целей: соотнесение ресурсов и запланированных результатов, а также ограничение необоснованного роста расходов. Однако достижение указанных целей, как правило, не удастся в силу низкой организации бюджетного процесса и недостаточности региональных источников формирования финансовых ресурсов. В связи с этим необходимо ужесточить контроль за расходованием средств бюджетов, их целевым использованием, в том числе и в потоках движения дотационных средств.

5. Бюджетное регулирование развивается в аспекте межбюджетных отношений как краткосрочная корректировка доходов бюджетов регионов, а не в аспекте долгосрочных мероприятий по выравниванию налогового потенциала субъектов Федерации, что противоречит ориентированности налоговой системы на активизацию регулирующей функции налогообложения. Переход к трехлетнему бюджетному планированию создает благоприятные условия для повышения эффективности использования дотаций, в том числе и путем их минимизации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке методологических подходов к выявлению, анализу и оценке факторов, а также возможностей минимизации дотационности бюджетов, разработке рекомендаций по формированию и повышению результативности использования дотационных средств.

Приращение научного знания характеризуется следующими положениями:

- дана авторская трактовка экономической сущности регионального консолидированного бюджета как системы экономических отношений, возникающих в процессе удовлетворения бюджетных потребностей, уточняемых в рамках необходимости исполнения бюджетных полномочий, отнесенных к предмету ведения субъекта Российской Федерации и его административных образований, что предполагает использование дотационного инструмента бюджетного регулирования в целях выравнивания бюджетной обеспеченности, позволяющей выбирать наиболее эффективные варианты решаемых задач;
- идентифицированы факторы и условия формирования собственных доходов бюджетов субъектов Федерации на основе выявленных положительных и отрицательных характеристик развивающихся отношений, порождающие тенденцию снижения бюджетной самостоятельности, усиление их зависимости от федеральных дотаций, что позволяет учесть как необходимость и варианты возможности изменения состава региональных налогов, так и обеспечение стимулов к созданию дополнительного регионального налогового потенциала;

- выделены на основе обобщения и анализа опыта бюджетной практики отдельного региона оценки собственных и дотационных бюджетных доходов, факторы и возможности возрастающего значения организации бюджетного процесса, контроля за целевым расходованием бюджетных средств, методов формирования налоговых доходов и обоснованного представления межбюджетных трансфертов, что позволит в значительной степени улучшить методы согласования принимаемых на федеральном уровне бюджетных решений, в том числе и в вопросах выделения регионам обоснованных дотаций, вводя необходимые ограничения в целях стимулирования регионов и их муниципальных образований в реализации дополнительных бюджетных доходов;

- раскрыто, что дифференциация в уровне реализуемых региональных бюджетных ресурсов свидетельствует о значительной роли внутрирегиональных факторов в достижении финансовой стабильности, в связи с чем обуславливается необходимость не только дальнейшего совершенствования системы формирования доходов бюджетов, но и методики оценки используемых в регионах дотационных средств в строгой привязке к показателям эффективности получаемых собственных бюджетных результатов, позволяющих повышать ответственность регионов за надлежащее исполнение бюджетов по доходам и расходам, а также за достижение наибольшего эффекта в кардинальном улучшении методов формирования и распределения дотационных бюджетных средств;

- обоснованы варианты возможности минимизации дотационности, включающие: оценку налогового потенциала; факторы и условия формирования налоговой базы; возможности повышения региональной доли налогов в федеральных налогах; меры по регулированию встречных финансовых потоков; расширение сроков действий устанавливаемых нормативов помощи; учет изменений бюджетных потребностей; факторы инфляционной составляющей в покрытии бюджетных потребностей; меры воздействия региональных и местных органов власти на увеличение собственных бюджетных доходов, реализация которых позволяет улучшить практику исполнения предоставляемых полномочий российским законодательством в сфере бюджетного регулирования.

Практическая и теоретическая значимость. Концептуальные положения проведенного исследования, его теоретические и практические результаты могут найти применение при разработке законодательства, регулирующего бюджетные и налоговые отношения, а также в практическом решении задач повышения качества и результатов налогового администрирования и исполнения бюджетов. Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Бюджетная система РФ», «Доходы бюджета», «Налоги и налогообложение», «Налоговые доходы бюджета».

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования докладывались автором на научно-практических конференциях ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова» (2008-2012 гг.); Всероссийской научно-практической конференции «Экономика России и ее регионов: современные проблемы» (2010г.) г. Махачкала; Международной научно-практической конференции «Проблемы функционирования и развития экономики регионов Северного Кавказа и ЮФО: вызовы и решения» (2010 г.) г. Краснодар.

Публикации и структура диссертации. По теме диссертации опубликовано 9 научных работ общим объемом 3,9 п.л., в том числе 3 статьи общим объемом 1,8 п.л. в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении диссертации обосновывается актуальность исследуемой темы, степень ее разработанности, сформулированы цель и задачи, указана теоретическая и методологическая база исследования, представлены научная новизна, практическая значимость, выделены основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Сущность, причины и особенности формирования регионального дотационного бюджета» раскрыты теоретические основы формирования регионального дотационного бюджета, расширены характеристики регионального бюджета и приведено понятие «дотационный региональный бюджет», уточнены факторы и условия, связанные с механизмом формирования региональных консолидированных бюджетов.

Рассмотрев разные точки зрения на понятие и характеристики бюджета, мы пришли к выводу, что региональный консолидированный бюджет - это система экономических отношений по поводу образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для удовлетворения совокупных бюджетных потребностей в регионе, определяемых в рамках необходимости исполнения бюджетных полномочий, отнесенных к предмету ведения субъекта Российской Федерации и его административных образований. Такой подход к пониманию сущности и функциональной ориентированности системы бюджетных отношений позволяет проводить оценку бюджетных проблем консолидированных бюджетов регионов с позиции уточнения принципа самостоятельности региональных и местных бюджетов, предусматривающего право и обязанность органов государственной власти и местного самоуправления обеспечивать возможности консолидации соответствующих

бюджетов и эффективность использования их бюджетных средств. В нашей аргументации для реализации этого принципа в целях нивелирования ассиметрии в бюджетной обеспеченности регионов и формирования уравновешенного равновесия бюджетной системы формируются исходные условия, которые зависят в значительной степени от федерального центра.

Представляется, что для обеспечения системности и эффективности бюджетных отношений в первую очередь необходимо соответствие доходных источников расходным обязательствам, без чего обеспечить сбалансированность бюджета по доходам и расходам не предоставляется возможным. Для того чтобы обеспечивать равномерное и эффективное распределение государственных бюджетных средств на территориях, и внутри их, соответствующим бюджетам может потребоваться помощь от центрального правительства в привлечении дополнительных источников доходов в бюджет в форме дотаций.

На практике реализация вышеприведенного положения предполагает обоснованное по критерию целесообразности использование дотационного инструмента бюджетного регулирования. На наш взгляд, к дотационному региональному бюджету, в том числе и консолидированному, следует относить бюджет, характеризующийся финансовым состоянием, возникшим вследствие необеспеченности расходов собственными доходными источниками, связанных с финансированием соответствующих задач (полномочий) и функций, возложенных на него, российским законодательством.

В диссертации уточнены и систематизированы характеристики причин, факторов, механизмов реализации, инструментов и нормативов, которыми регулируется дотационность в российской бюджетной практике. Выделены причины: экономические, социальные, территориально-ресурсные, политические, бюджетные. Раскрыто, что бюджетные причины обуславливаются: просчетами в бюджетном прогнозировании и планировании как доходов, так и расходов; недостаточной обоснованностью сбалансированности доходов и расходов по критерию эффективности; неучтенностью влияющих факторов образования долгов и их воздействия на бюджетный процесс; несовершенством законодательства. Среди факторов, влияющих на регулируемость дотационности, так же особое внимание уделено необходимости активизации регулирующего значения налогов и налогообложения.

Бюджетная дотационность как финансовый инструмент часто влияет на утверждение в социальной и управленческой сфере регионов иждивенческих настроений, тем самым укрепляя низкую эффективность сложившейся системы перераспределения из федерального бюджета имеющихся финансовых ресурсов.

Однако искусственно сдерживать процесс дотирования в системе бюджетной обеспеченности нельзя, так как вопрос состоит из эффективности этого бюджетного инструмента и возможностей целесообразной минимизации показателей дотаций.

Механизм формирования региональных консолидированных бюджетов осуществляется под воздействием двух основных факторов, что часто не учитывается в полной мере. Во-первых, формирование этих бюджетов структурно связано с взаимодействием основных элементов экономического потенциала региона и эффективностью их использования. Во-вторых, формирование региональных консолидированных бюджетов определяется системой межбюджетных отношений между федеральными и региональными органами власти. В этих качествах развивающихся бюджетных отношений экономический потенциал можно определить как объем средств, используемых при создании валового регионального продукта, являющегося источником обеспечения граждан необходимыми социальными благами. На наш взгляд использование налогового потенциала обосновывается с позиций того, насколько консолидированный региональный бюджет выполняет свои функции по осуществлению воспроизводственных процессов на соответствующей территории.

В результате изменений, внесенных в бюджетное законодательство в последние годы, бюджеты всех уровней бюджетной системы должны формироваться за счет собственных доходов, к которым кроме налоговых и неналоговых доходов отнесены и безвозмездные поступления за исключением субвенций, то есть понятие «регулирующие доходы» исключено из бюджетного кодекса. В связи с чем возникает проблематика истолкования собственных доходов региональных бюджетов, и она актуальна в контексте исследований бюджетной дотационности. В разряд собственных доходов бюджета вряд ли можно отнести те из них, которые по их экономической природе не соответствуют таковым, например, финансовую помощь, поступающую в различных формах из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, или поступления от федеральных или региональных налогов, по которым ежегодно меняются нормативы отчислений в бюджеты нижестоящего уровня. Кроме того, в данном случае понятие «собственные доходы бюджета», включающее в свой состав межбюджетные трансферты, за исключением субвенций из федерального и региональных фондов компенсаций, не предполагает финансовой самостоятельности бюджетов Федерации, не заинтересовывает региональные органы власти в развитии экономики на соответствующей территории, ориентирует на финансовое иждивенчество.

На наш взгляд, структура формирующихся доходов региональных бюджетов должна выглядеть следующим образом:

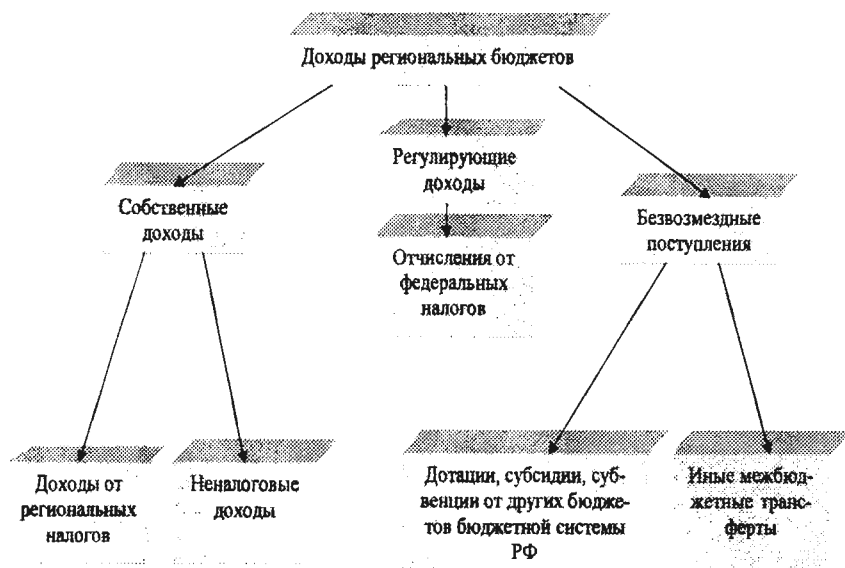


Рис. 1. Структура формирования доходов регионального бюджета¹

В диссертации развито положение, что во внутрисубъектном варианте, то есть через призму консолидированных бюджетов регионов, проблематика ограничений реальная. Например, основная часть налогов от бизнеса поступает в региональные бюджеты, а затем распределяется по муниципалитетам. Однако такая практика, как показывают результаты исследования, не всегда оправдана, в том числе и по соображениям механизма использования дотаций. Дотации, как правило, «завязываются» на проблематике выпадающих доходов, но возникает вопрос: что выгоднее для экономической практики региона и его муниципалитетов? Муниципальные органы обязаны иметь большую мотивацию в формировании собственных бюджетных доходов.

В межбюджетном регулировании, безусловно, возникают разного рода проблемы. Вместе с тем недопустимо, чтобы регулирование процесса формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации с помощью межбюджетных трансфертов не обеспечивало роста заинтересованности субъектов Российской Федерации в самостоятельном изыскании финансовых ресурсов и приводило к снижению бюджетной активности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такая практика распространена, и она, как показало исследование, связана со следующими факторами. Во-первых, в условиях передачи расходных обязательств с одного уровня бюджетной системы на другой расширяется практика применения

¹ Составлено автором

межбюджетных трансфертов в виде дотаций, субсидий, а также бюджетных кредитов. Во-вторых, сохраняется многоканальность предоставления федеральной финансовой помощи на поддержку инвестиционной деятельности в субъектах Российской Федерации без формализованной увязки с текущей финансовой помощью, предоставляемой из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и Федерального фонда софинансирования социальных расходов, что снижает эффективность предоставления межбюджетных трансфертов в целом.

Во второй главе «Анализ и оценка факторов и тенденций формирования региональной дотационности в условиях перехода на программы повышения бюджетной эффективности» отслежена зависимость количественных и качественных характеристик экономического потенциала региона от формирования дотационной бюджетной практики региона, проведен комплексный анализ доходной составляющей регионального консолидированного бюджета, дана оценка экономической целесообразности его дотационной составляющей.

В диссертационном исследовании обосновывается важность количественных и качественных характеристик экономического потенциала, являющихся основой формирования дотационной бюджетной практики. В результате проведенного анализа нами отмечена положительная динамика базовых показателей социально-экономического развития на примере РСО-Алания. В данном контексте скажем, что при реализации потенциальных возможностей республики, важным является влияние ряда внешних и внутренних факторов, в связи с чем возникает необходимость дальнейшего реформирования доходной базы регионального консолидированного бюджета в части наиболее полного обеспечения региональных органов власти собственными доходными источниками при повышении их ответственности за надлежащее исполнение бюджетов, а также достижения наибольшего эффекта при проведении политики выравнивания социально-экономического развития территорий.

Вместе с тем, указанные приоритетные направления социально-экономического развития РСО-Алания при ограниченном объеме внутренних бюджетных ресурсов региона, предполагают соответствующее финансовое обеспечение. И в этой части считаем целесообразным, чтобы региональная бюджетная политика основывалась на критериях эффективности и результативности использования бюджетных расходов, предполагающих: обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета, обеспечение исполнения расходных обязательств, проведение анализа эффективности всех расходов бюджета, усиление ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов, создание стимулов к повышению прозрачности и эффективности использования бюджетных средств.

Важно отметить, что в целях повышения эффективности использования бюджетных средств субъектами Федерации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» ежегодно рассчитываются неэффективные расходы консолидированных бюджетов.

Таблица 1. Динамика неэффективных расходов консолидированного бюджета РСО – Алания, млн. руб.²

Наименование показателя	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Неэффективные расходы в сфере государственного управления	174,7	174,7	296,7	316,6	369,7
Неэффективные расходы в сфере здравоохранения	240,1	304,6	307,4	305,1	256,5
Неэффективные расходы в сфере общего образования	384,1	429,0	495,8	382,4	287,2
Неэффективные расходы в сфере жилищно-коммунального хозяйства	523,7	174,5	180,8	2,98	-
Общий объем неэффективных расходов	1331,6	1082,8	1280,7	1007,1	913,4
Доля неэффективных расходов бюджета в общей сумме расходов бюджета, %	8,61	5,47	6,52	5,1	4,3

В контексте повышения эффективности бюджетных расходов считаем важным обоснование ряда выводов. Во-первых, бюджетное планирование должно быть увязано со стратегическим планированием и быть ориентированным на достижение конечных результатов. Во-вторых, финансирование деятельности государственных учреждений должно происходить в зависимости от количества и качества оказываемых ими услуг в рамках государственных заданий. В-третьих, обоснование единых подходов к классификации услуг, к оценке стоимости услуг, показателей качества оказания услуг на федеральном уровне создаст дополнительные условия для эффективности бюджетной деятельности.

² Источник: данные Министерства экономического развития РСО – Алания, <http://economyrso.ru/>

В условиях совершенствующегося бюджетного федерализма и возрастающего значения региональных органов власти особая роль как главной финансовой базы органов власти и управления закрепляется за региональными бюджетами.

Как видно из данных таблицы 2 доходы консолидированного бюджета за период с 2008 по 2012 годы выросли с 20202047 тыс. руб. до 22601038 тыс. руб. При этом рост произошел как за счет налоговых и неналоговых доходов, так и за счет безвозмездных поступлений. Такая динамика показателей позволяет сделать обобщающий вывод о том, что важной характеристикой функционирования региональных консолидированных бюджетов является уровень его дотационности, показатель развитости и самодостаточности региона, его муниципальных образований.

Таблица 2 - Динамика доходов консолидированного бюджета
PCO – Алания за 2008 – 2012 гг., тыс. руб.³

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Всего доходов, из них	20202047	17103780	17787369	19860627	22601038
Налоговые и неналоговые доходы	5581238	5683286	7118794	8178663	9209001
Безвозмездные поступления, в том числе:	14620809	11420494	10668575	11681964	13392037
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	3592850	4575216	4756109	5794211	6784248
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	1429887	1151221	623036	492906	903734
Субсидии	-	3481834	2948765	2661365	3595856
Субвенции	985646	1170985	1284645	1606639	1320579
Прочие безвозмездные поступления из федерального бюджета	8612426	1041238	1056020	1126843	787620
Всего собственных доходов	19216401	15932795	16502724	18253988	21280459

Данные, приведенные в таблице 3, свидетельствуют также о том, что Республика Северная Осетия-Алания является дотационным регионом Российской Федерации, и ее зависимость от федерального бюджета имеет незначительную, но тенденцию к снижению.

³ Источник: данные Министерства экономического развития PCO – Алания, <http://economyrso.ru/>

**Таблица 3 - Динамика дотационности консолидированного бюджета
PCO–Алания за 2008 – 2012гг.⁴**

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов консолидированного бюджета	27,6	33,2	40,0	41,2	40,7
Доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов консолидированного бюджета	72,4	66,8	60,0	58,8	59,3
Уровень дотационности	71,0	64,3	56,9	55,2	56,7

Сравнительный анализ величин налоговых поступлений в PCO - Алания показывает значительное преобладание в формировании финансовой базы республиканского бюджета федеральных налогов. Основным источником налоговых поступлений среди федеральных налогов занимают налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организации, акцизы, которые обеспечивают больше половины всех налоговых поступлений в республиканский бюджет. Изначальное изменение регулирующей основы этих налогов в пользу республики, безусловно, наиболее существенно может влиять на показатели дотаций и уровня дотационности.

**Таблица 4 - Структура налоговых доходов консолидированного бюджета
PCO – Алания за 2008-2012 гг., (%)⁵**

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Налог на прибыль организаций	15,9	15,8	12,8	15,8	13,3
Налог на доходы физических лиц	51,0	53,8	47,9	48,5	54,5
Акцизы по подакцизным товарам, произведенным на территории РФ	19,4	15,1	23,1	21,0	16,9
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	4,2	4,0	4,0	4,5	4,7
Налог на имущество организаций	7,5	8,5	9,1	7,6	7,7
Транспортный налог	0,4	0,9	1,0	0,6	0,9
Налог на имущество физических лиц	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Земельный налог	1,4	1,7	1,9	1,9	1,8
Налоговые доходы, всего	100	100	100	100	100

⁴ Источник: данные Министерства экономического развития PCO–Алания. <http://economyrso.ru/>

⁵ Источник: «Отчеты об исполнении консолидированного бюджета PCO–Алания за 2008 – 2012 годы», <http://www.mfrno-a.ru/>, расчеты автора

Данные таблицы 4 свидетельствуют также о том, что, основными бюджетообразующими доходами консолидированного бюджета РСО - Алания за период с 2008 по 2012 годы являлись: налог на прибыль налог на доходы физических лиц, акцизы по подакцизным товарам. Однако указанная динамика по этим доходным источникам не является приемлемой для республики, учитывая ее бюджетные потребности, которые при таком раскладе неудовлетворяются, по нашим расчетам, от 20 до 35 процентов.

В составе региональных налогов особо выделяются три налога: налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес. Согласно данным таблицы 4, поступления по данным налогам не играют пока значительной роли в формировании доходов республиканского бюджета РСО – Алания и снижении дотационности.

В составе местных налогов выделяются два налога: налог на имущество физических лиц, земельный налог. Поступления по ним также характеризуются незначительным удельным весом и влиянием на дотационность.

Проводимая в Российской Федерации бюджетная политика, связанная с совершенствованием межбюджетных отношений на всех уровнях бюджетной системы, осуществляется в целях стимулирования развития собственной доходной базы и минимизации дотационной составляющей бюджетов. Однако вышеприведенная динамика показателей формирования регионального и местных бюджетов РСО – Алания это качество бюджетной политики не подтверждает. В противовес данной практики и в целях увеличения доходной базы региональных и местных бюджетов, а также снижения дотационной зависимости, большинство регионов предлагают полную или частичную отмену налоговых льгот, установленных федеральным законодательством по региональным и местным налогам. При существующей резкой дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в условиях их низкой доходной базы, исполнение расходных обязательств муниципальными образованиями напрямую зависит от форм и размеров межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов, в большинстве самих являющихся дотационными.

В диссертации предложена методика оценки используемых в регионе бюджетных ресурсов, в соответствии с которой, выделяемые средства республиканского бюджета для финансовой поддержки муниципальных образований, целесообразно распределять исходя из сопоставления недостаточности бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Данный показатель предусматривается разницей между величиной минимальной бюджетной обеспеченности в конкретном муниципальном образовании, и величиной потенциальных налоговых доходов бюджета этого муниципального образования (оценка основывается на объеме и структуре предполагаемой добавленной стоимости в очередном финансовом году).

При этом величина планируемых налоговых доходов для конкретного муниципального образования рассчитывается по формуле:

$$D_i = B_i * K,$$

где B_i - вновь созданная стоимость на одного жителя по конкретному муниципальному образованию;

K – коэффициент изменения на отраслевой структуры вновь созданной стоимости муниципального образования.

В «Методике» необходимо учитывать, что осуществление соответствующего выравнивания бюджетной обеспеченности важно проводить по ряду направлений. Во-первых, «пропорциональное выравнивание» предполагает распределение трансфертов в прямой зависимости от отставания бюджетной обеспеченности муниципальных образований от расчетного уровня минимальной бюджетной обеспеченности. В результате, при сохранении определенных различий в уровне бюджетной обеспеченности после выравнивания посредством финансовой помощи, создаются стимулы для наращивания налогового потенциала.

Во-вторых, выравнивание до «гарантированного минимума» предусматривает бюджетную обеспеченность в результате распределения трансфертов путем повышения до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме средств финансовой поддержки, уровня. При этом суммарный объем финансовой помощи сосредотачивается только в наименее обеспеченных муниципальных образованиях, однако они лишаются стимулов для саморазвития.

В-третьих, распределение средств может осуществляться в результате предоставления средств всем дотационным муниципальным образованиям пропорционально численности населения в них. В результате подобного перераспределения важно учитывать объективные факторы и условия удорожания стоимости предоставления бюджетных услуг в каждом конкретном муниципальном образовании.

В третьей главе «Стратегия развития региональной экономики и факторы минимизации дотационности регионального бюджета» рассматриваются вопросы повышения эффективности межбюджетных отношений через призму минимизации дотационности регионального бюджета.

В современных экономических условиях в методах совершенствования совершенствование российской финансовой системы должен быть компромисс интересов Федерации и ее субъектов, основанный на обеспечении условий экономического и бюджетного саморазвития регионов.

Однако подход к решению возникающих проблем на практике часто носит расплывчатый и неустойчивый характер. В этой связи для дотационной бюджетной практики важным является обеспечение сочетания выравнивающей и стимулирующей функций межбюджетных отношений.

Диссертационное исследование показывает, что одним из значимых налоговых инструментов, способствующих обеспечению снижения дотационности регионов, служит налог на добавленную стоимость (НДС) и сложившийся порядок его уплаты. Нами поддерживается позиция авторов, предполагающая систему перераспределения НДС, которая бы позволила решить отчасти проблему дотационности российских регионов. На наш взгляд, НДС не следует переводить в разряд региональных налогов, а целесообразнее было бы перевести его в разряд общих налогов, которые следует перераспределять между уровнями бюджетной системы. К таким налогам так же следует отнести налог на прибыль предприятий.

На наш взгляд, нужно использовать и другие инструменты для решения данной проблемы. К примеру, вместо увеличения числа региональных налогов задача может быть решена посредством полного перевода налога на доходы физических лиц в разряд региональных. На практике большая часть налоговых доходов бюджета формируется за счет поступлений налога на доходы физических лиц.

Положительной может быть практика, когда на федеральном уровне устанавливаются ограничения, в пределах которых регионы смогут уточнять и применять ставки своих подоходных налогов. На наш взгляд следует, установить на федеральном уровне единый объект налога, а также порядок формирования налоговой базы, размеров максимальных ставок и минимальных вычетов по НДФЛ.

Кроме того, необходимо ввести прогрессивную шкалу налогообложения физических лиц. Действующая в настоящее время пропорциональная ставка налогообложения не отвечает требованиям принципа справедливости и при существующем российском уровне жизни и уровне инфляции оказывается обременительным для населения, снижая тем самым ее покупательную способность и соответственно прибыль предприятий.

Нужно, во-первых, повысить размер МРОТ хотя бы до 7000 рублей и освободить его от подоходного налогообложения. Многие работодатели устанавливают для своих работников заработную плату на уровне МРОТ, который к тому же облагается налогом. При таком уровне доходов не представляется возможным не только набрать минимальную потребительскую корзину, но и осуществлять крупные покупки, принося прибыль предприятиям, в результате чего часть населения оказывается за чертой бедности.

Во вторых, доход свыше 7000 рублей до 20000 рублей облагать по ставке 9%, доход свыше 20000 рублей до 35000 рублей – по ставке 10%, доход свыше 35000 рублей – по ставке 13%.

Суть установления прогрессивной ставки подоходного налогообложения заключается в том, чтобы снизить налоговое бремя населения, повысить ее

покупательную способность, принося тем самым доход и предприятиям республики и бюджету.

Что касается налога на прибыль организаций, то закреплять его за региональным уровнем нами не рекомендуется и эту позицию разделяют многие экономисты. Вместе с тем, на данный уровень могут быть переданы полномочия по регулированию и сбору налога лишь в той степени, в какой они повышают эффективность государственных услуг, сокращают ущерб, наносимый окружающей среде и не влияют на территориальное распределение ресурсов.

В данном контексте хотелось бы отметить структуру разграничения налоговых источников доходов между звеньями бюджетной системы страны, в соответствии с которой федеральные, региональные и местные налоги в полном объеме будут поступать в соответствующие бюджеты, а общие налоги будут перераспределяться между бюджетами разных уровней по дифференцированным нормативам в целях бюджетного регулирования, что позволит в значительной степени обеспечить реализацию расходных полномочий, закрепленных за соответствующими уровнями власти, за счет собственных источников доходов.

При определении дотаций, фактически подлежащих перечислению субъекту РФ, их размер можно определять исходя из плановой процентной доли данного региона в сумме фактических доходов федерального бюджета. В основе такого подхода находится положение о том, что наиболее существенные различия субъектов РФ и муниципальных образований, влияющие на степень их бюджетной обеспеченности, складываются в значительной степени исходя из факторов, имеющих долговременный характер. Не случайно количество относительно благополучных регионов, получающих дотации из федерального бюджета, систематически остается в основном стабильным.

Нами, на основе анализа, сделан обобщающий вывод о том, что проблема дальнейшего совершенствования методики распределения дотаций из Федерального Фонда финансовой поддержки регионов имеет существенное значение для бюджетной практики, однако ее решение без комплексного реформирования других форм регулирования не позволит эффективно реформировать межбюджетные отношения.

Современные экономические условия свидетельствуют об актуализации организации действенного механизма бюджетного контроля в центре и на местах. Он призван обеспечивать законность, целесообразность, результативность формирования и использования государственных бюджетных средств.

В данном контексте особенно важным считаем усиление бюджетного контроля в регионах, где длительное время наблюдается высокая дотационность. Цель мониторинга проблем социально – экономического развития в соответствующих регионах и их зависимости от финансовой помощи из

федерального бюджета, может заключаться в определении направлений развития региональных финансов и условий снижения уровня дотационности бюджетов, а также эффективности использования дотаций.

В заключении обобщены основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:
Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах,
рекомендованных ВАК Министерства образования РФ:**

1. Джусоева Л.Х. Совершенствование формирования доходов бюджета субъекта Российской Федерации [Текст] / Джусоева Л.Х. // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. 2011.- №4. - 0,5 п.л.

2. Джусоева Л.Х. Понятие бюджета и его роль в социально – экономическом развитии региона [Текст] / Джусоева Л.Х. // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. 2012. - №1. - 0,5 п.л.

3. Джусоева Л.Х. Теоретические и практические аспекты использования налогового потенциала региона в планировании налоговых поступлений [Электронный ресурс] / Джусоева Л.Х. // Электронный научный журнал «Управление экономическими системами». 2012. - №4 (40). - 0,8 п.л.

Публикации в других изданиях:

4. Джусоева Л.Х. Об особенностях бюджетного регулирования [Текст] / Джусоева Л.Х. / Налоговые аспекты экономических отношений: проблемы и перспективы. Сборник научных трудов под ред. к.э.н. Зангионова А.Н. Владикавказ: Издательство СОГУ, 2009. – 0,7 п.л.

5. Джусоева Л.Х. Налоги как метод обеспечения самостоятельности бюджетов [Текст] / Джусоева Л.Х., Джагоева М.Р. / Налоговые аспекты экономических отношений: проблемы и перспективы. Сборник научных трудов под ред. к.э.н. Зангионова А.Н. Владикавказ: Издательство СОГУ, 2009. – 0,2 п.л.

6. Джусоева Л.Х. Устойчивое корпоративное управление при взаимосвязи с налоговыми органами [Текст] / Джусоева Л.Х., Казиев К.Т. / Налоговые аспекты экономических отношений: проблемы и перспективы. Сборник научных трудов под ред. к.э.н. Зангионова А.Н. Владикавказ: Издательство СОГУ, 2009. – 0,4 п.л.

7. Джусоева Л.Х. О доходах регионального бюджета [Текст] / Джусоева Л.Х. / Экономика России и ее регионов: современные проблемы. Всероссийская научно – практическая конференция. Сборник научных статей. Махачкала, 2010.- 0,2 п.л.

8. Джусоева Л.Х. Межбюджетные отношения в условиях кризиса [Текст] / Джусоева Л.Х. / Проблемы функционирования и развития экономики регионов Северного Кавказа и ЮФО: вызовы и решения. Сборник материалов международной научно – практической конференции. Краснодар, 2010.- Часть 2. – 0,5 п.л.

9. Джусоева Л.Х. Налоги как фактор минимизации дотационности регионального бюджета [Текст] / Джусоева Л.Х. / /Современные научные исследования. Кисловодский институт экономики и права. 2013. - №3. - 0,4 п.л.

Подписано в печать 06.06.2013. Усл. п.л. 1,4. Тираж 130 экз. Заказ № 74.
Издательство Северо-Осетинского государственного университета имени
К. Л. Хетагурова, 362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46.

107